

УДК 342.98

**С. В. Зливко**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного,  
цивільного та господарського права і процесу  
Академії Державної пенітенціарної служби

### **АНАЛІЗ КАДРОВОЇ ТЕХНОЛОГІЇ КОНКУРСНОГО ВІДБОРУ НА КЕРІВНІ ПОСАДИ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ**

Значні зміни в усіх сферах суспільного життя України та нинішнє реформування пенітенціарної системи України, спрямовані на беззаперечне дотримання прав людини та громадянина, вимагають від Державної кримінально-виконавчої служби України оперативного реагування на такі виклики. На часі постало питання підвищення ефективності кадрового потенціалу пенітенціарної системи за рахунок залучення нових кадрів у систему на всіх рівнях. Необхідна чітка та прозора процедура відбору кращих із можливих претендентів на посади, зміцнення фахового потенціалу персоналу, постійне вдосконалення професійних навичок та вмінь, підвищення моральних якостей відповідно до вимог, встановлених міжнародними стандартами.

Ефективне керівництво органами й установами Державної кримінально-виконавчої служби як під час їхньої повсякденної планової діяльності, так і в умовах екстремальної і кризової ситуації найчастіше залежить від належної організації роботи з відбору управлінських кадрів. Водночас процедура конкурсного відбору дотепер залишається недосконалою, часто має формальний характер і не створює умови для відбору найкращих претендентів для заміщення керівних посад пенітенціарної системи.

Проблеми кадрового забезпечення у сфері державного управління розглядали у своїх роботах І. Батраченко, Т. Витко, Н. Гончарук, В. Луговий, Н. Нижник, Л. Пашко. Значна кількість вітчизняних науковців, зокрема О. Єфремова, В. Малиновський, І. Мельник, О. Пархоменко-Куцевіл, А. Черкасова та ін. приділяли увагу дослідженню кадрової технології конкурсного відбору на державну службу, проте на сьогодні залишається актуальним питання комплексного аналізу та наукового обґрунтування вдосконалення порядку проведення конкурсного відбору, оскільки саме від організації та методів проведення добору претендентів на керівні посади пенітенціарної системи залежить як кількісний, так і якісний склад персоналу органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних питань і практики застосування конкурсного відбору розробити про-

позиції щодо вдосконалення порядку організації і проведення конкурсного відбору керівних кадрів пенітенціарної системи.

Головним елементом, що має важливе значення у виборі кадрів на керівні посади, беззаперечно є конкурсний відбір – технологія, що активно застосовується в Україні з 2015 року із прийняттям відповідних засад у Законі України «Про державну службу» [1] та Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки [2]. Погодимось із Є. Вандіним стосовно того, що саме конкурсний відбір забезпечує об'єктивне вирішення питань підбору кваліфікованих кадрів на посади. Звичайно, можливості використання такого методу підбору допускаються лише в разі наявності достатньої кількості кандидатів, що більшою чи меншою мірою відповідають посадовим вимогам. Зважаючи на такі фактори, як наявність значного кола осіб, які мають спеціальну підготовку до діяльності правоохоронних органів у сфері публічних соціальних послуг, питання про конкурсний відбір кандидатів на посади пенітенціарної служби набирає особливої ваги, що й було закріплено в законодавстві України [3, с. 87–88]. Проте голова Національного агентства державної служби К. Ващенко доречно зазначає, що головний висновок щодо кадрової політики державних органів України після практики 2014–2017 років такий: успіх буде лише тоді, коли міністр та державний секретар налаштовані знайти ефективні кадри. Якщо їхній інтерес інший, то жодна процедура, жодна громадська чи європейська експертиза не стане на заваді спотворенню ідеї реформи [4].

Конкурс – це оцінка професійного та освітньо-кваліфікаційного рівнів кандидатів через змагання, організаційно-правовий спосіб заміщення державних посад у системі державного управління [5, с. 303; 6, с. 198]. Із метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття вакантної посади державної служби відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджується Кабінетом Міністрів України [7].

Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особи-

стих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади.

Порядок проведення конкурсу визначає умови проведення конкурсу; вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу; склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії; порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі; порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби; методи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби.

Проаналізуємо загальні питання конкурсного відбору керівних кадрів пенітенціарної системи, який відбувався у Міністерстві юстиції України, починаючи з другої половини 2016 року. Власний аналіз цих практик доповнюватимемо результатами оприлюднених позицій інших дослідників щодо конкурсів державної служби. Зокрема, нами враховані спостереження членів конкурсних комісій Міністерства юстиції України Л. Денисенко [8] та А. Ніколаєнко [9; 10].

Загальний огляд конкурсів на заміщення посад державної служби досить ефективно провела дослідниця О. Граніт. Вона визначила такий перелік негативних явищ, присутніх у конкурсному відборі за результатами проведеного опитування осіб, які брали участь у конкурсах на державну службу: попередня домовленість з комісією – 37,5%; відкрита корупція – 20,4%; упереджене ставлення членів комісії до конкурсантів – 18,4%; складність самого процесу проходження конкурсу – 12,2%; низька фаховість членів комісії – 4% [11]. Серед інших критичних позицій, які, на наш погляд, є актуальними в цьому дослідженні, є така форма дискримінації як ейджизм (дискримінація осіб старшого віку – понад 45 років), надмірний бюрократизм (повна процедура конкурсного відбору навіть на тимчасові посади), неліберальний підхід до підтвердження формальних конкурсних вимог (монополізм під час видачі сертифікатів про рівень володіння державною та іноземними мовами й відсутність альтернативних способів підтвердження).

Конкретні наші позиції щодо удосконалення порядку організації і проведення конкурсу викладені в такому переліку:

- уникнення ознак дискримінації під час конкурсу, приділення особливої уваги цьому критерію під час розгляду апеляцій;

- необхідність для конкурсів визначення чітких критеріїв оцінювання та визначених компетенцій на посади, зокрема щодо оцінювання ситуаційних завдань та співбесіди, доступ до оцінювання ситуаційних завдань не лише членами комісії, а й громадськими експертами;

- унеможливлення домовленостей членів комісії (як представників держави, так і громадськості) щодо етапів конкурсу, які вимагають персональне оцінювання: оцінювання ситуаційних завдань і співбесіди. Для цього пропонується чітко визначити професійні критерії якості відповідей на ситуаційні завдання та їхня деперсоналізація, проведення співбесід і прийняття рішення членами комісії із застосуванням відеозапису, який зберігається у Національному агентстві державної служби для розгляду можливих претензій;

- залучення до комісії компетентних осіб, які володіють специфікою очікуваної професійної діяльності кандидатів;

- потреба враховувати думку керівника органу чи підрозділу щодо кандидатів на конкурс (право ставити питання на співбесіді й право висловлення власної позиції комісії щодо кандидатів на співбесіді);

- практика залучення до розробки ситуаційних завдань незалежних експертів, покладання цього завдання на Національне агентство державної служби;

- потреба наблизити роботу конкурсної комісії до сучасного процесу рекрутингу (аналізувати резюме, здійснювати скринінг кандидатів у відкритих джерелах або реєстрах, запитувати рекомендації від попередніх роботодавців);

- демонополізація документів, що засвідчують рівень володіння мовами (державною чи іноземними), прийняття як підтверджувальні документи ті, які видані згідно з ліцензійними умовами та видами економічної діяльності як державними навчальними закладами, так і заснованими на приватній власності.

Важливим елементом якості організації конкурсного відбору до державної служби й, зокрема, до призначення керівного персоналу пенітенціарної системи є залучення до конкурсних комісій представників громадськості. Наголошуємо на невідкладній потребі Національного агентства державної служби прийняти порядок такого залучення, що сьогодні зазначено в абз. 4 п. 15 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246), проте такого порядку не затверджено.

Пропонуємо з цього приводу низку шляхів підвищення якості відбору та доповнень до законодавства (Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби), зокрема доповнення його новими пунктами та викладення чинних положень у новій редакції:

- нова редакція п. 15.4: «Залучення громадськості здійснюється в усіх випадках проведення відкритих конкурсів у порядку, прийнятому Національним агентством державної служби на засадах відкритості відбору, професійної репутації,

спеціалізації та добросовісності громадських об'єднань та їхніх представників»;

– доповнення новим п. 15.5: «Персональний вибір залучених представників громадськості з метою недопущення маніпуляцій з боку державного органу, що проводить відбір, покладається на Національне агентство державної служби, яке самостійно звертається до провідних громадських об'єднань, що діють у відповідному напрямі, та завчасно оприлюднює пропонований перелік громадських членів комісії для можливих апеляцій та зняття недобросовісних кандидатур»;

– доповнення новим п. 53.5: «Індикатором перегляду й підставою для скасування рішення комісії щодо визначення переможця конкурсу є кардинальні розбіжності між голосуванням працівників комісії від державного органу й залучених представників громадськості. Рішення в такому разі приймається Національним агентством державної служби».

Запропоновані нами новели законодавства щодо конкурсного відбору дозволять покращити його процедури, зробити більш ефективним та прозорим. Проте чи буде з цього користь саме в питаннях підбору керівних кадрів пенітенціарної служби? Це питання виникло під час аналізу публікації щодо проекту закону «Про пенітенціарну систему». Так, вже згадуваний науковець А. Галай у своєму аналізі відзначає: «Законопроект мінімізує конкурсність призначення на посади у пенітенціарній службі. Відсутність конкурсності в українському варіанті означає непотизм, корупціогенність діяльності та безініціативність персоналу. І, зрештою, відсутність імпульсу до оновлення системи». Щодо негативних наслідків відсутності конкурсів, то ми погоджуємося з можливим прогнозом, проте чи дійсно законопроект про пенітенціарну службу № 7337 стосується конкурсів? Тут згаданий автор має рацію лише частково. Адже питання про застосування конкурсного відбору, визначене ст. 21 Законом України «Про державну службу» [1], і ці норми не змінюються. Проте більш глибокий аналіз показує, що проект все ж зменшує конкурсність прийому на службу до пенітенціарної системи за двома основними позиціями.

По-перше, проект зменшує коло держслужбовців у пенітенціарній системі. Розглянемо детальніше. Новий персонал системи виконання покарань складатимуть такі працівники:

– працівники Міністерства юстиції разом зі слідчими слідчих підрозділів і працівниками підрозділів інспектування – це будуть державні службовці (ст. 6 законопроекту 7337);

– працівники центрального апарату пенітенціарної служби – норма щодо їхньої приналежності до державної служби відсутня в проекті, тому це питання залишається пробілом проекту, але все

ж спрогнозуємо, що лише невелика їхня частина буде держслужбовцями й підпадатиме під конкурсний відбір. Адже в нас є підстави передбачати мінімізацію держслужби в інших підрозділах, зокрема у територіальних управліннях (ст. 8 законопроекту 7337), а також наявність розгалуженої системи в'язничних мілітаризованих кадрів до трьох ступенів генералів включно (ст. 35 законопроекту 7337);

– працівники територіальних органів – стаття містить чітку норму: складають особи рядового й начальницького складу пенітенціарної системи, державні службовці та працівники, які працюють за трудовим договором (ст. 8 законопроекту 7337). Проте відзначимо те, що держслужбовці зараховані до другої позиції, керівник територіального органу призначається поза конкурсом. Отже, він належатиме до начальницького, тобто мілітаризованого складу, вочевидь як і більшість інших працівників цих структур. Зрештою, ця норма вписана до статті 14 попередньої версії основного адміністративно-правового закону про Державну кримінально-виконавчу службу 2005 року [12], тобто держслужбовці передбачаються лише на рівні деяких посад;

– персонал установ виконання покарань, слідчих ізоляторів – ми бачимо ще вужчу позицію: його складають особи рядового й начальницького складу пенітенціарної системи та працівники, які працюють за трудовим договором (ст. 9 законопроекту 7337), тобто взагалі без держслужбовців;

– працівники пробації працюватимуть за трудовими договорами, це не держслужбовці (ст. 12 законопроекту 7337);

– працівники навчальних закладів будуть особами рядового й начальницького складу, науково-педагогічними та іншими працівниками, тобто не держслужбовцями (ст. 13 законопроекту 7337);

– медичні працівники будуть особами за договором (прикінцеві положення законопроекту 7337).

Отже, підпадатимуть під конкурсний відбір лише держслужбовці пенітенціарної служби, які будуть працювати в Міністерстві юстиції України, і невелике коло працівників центрального й територіальних органів самої пенітенціарної служби. Більшість персоналу системи конкурс оминатимуть як не держслужбовці.

По-друге, проект 7337 містить деякі можливості конкурсу не для державної служби. Зокрема такі:

– ст. 25 визначає, що вступ на службу до пенітенціарної системи на посади середнього та старшого начальницького складу може здійснюватися за результатами конкурсу, визначеного Міністерством юстиції України;

– прикінцеві положення визначають конкурс на посаду керівника державної установи охорони

здоров'я, теж визначений Міністерством юстиції України.

Відзначимо, слово «може» є дуже звужувальним терміном юридичної техніки порівняно зі «здійснюється». Тому навіть такий обережний спосіб застосування конкурсу, що пропонується в законопроекті 7337, буде вочевидь нечастим і вибірковим. На наш погляд, це мінімізує ефективність можливостей розвитку персоналу системи виконання покарань, які могли б бути застосовані під час конкурсного відбору.

Тому вбачаємо потребу доопрацювання (внесення змін і доповнень) до законопроекту «Про пенітенціарну систему» щодо розширення можливостей конкурсного відбору. Зокрема пропонуємо такі позиції:

– розширення кола осіб державної служби на всіх рівнях пенітенціарної системи за рахунок працівників рядового й начальницького складу;

– встановлення обов'язковості специфічного конкурсу, визначеного Міністерством юстиції України під час першого призначення на службу та під час призначення на певне коло керівних посад, включно із посадами начальницького складу;

– доповнення акта статтею, що деталізує умови конкурсу, визначеного Міністерством юстиції України для існування прозорих зрозумілих правил відбору.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що важливим елементом підбору на службу керівного персоналу є конкурсний відбір. У зв'язку з цим було запропоновано низку пропозицій до законодавства.

Також аналіз практики проведення конкурсів на державну службу до пенітенціарної системи та інших структур у 2016–2017 роках дозволив запропонувати низку позицій щодо удосконалення порядку організації і проведення конкурсу, що мають бути ретельно відображені в Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби.

Важливим елементом якості організації конкурсного відбору до державної служби й, зокрема, до призначення керівного персоналу пенітенціарної служби є залучення до конкурсних комісій представників громадськості.

Висновок щодо звуження адміністративних процедур конкурсів до призначення персоналу пенітенціарної служби в законопроекті «Про пенітенціарну систему» зумовив наші пропозиції щодо його доопрацювання (внесення змін і доповнень) з питань розширення можливостей конкурсного відбору.

### Література

1. Про державну службу: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/889-19>.
2. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80/print>.
3. Вандін Є. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судуострій; прокуратура та адвокатура». Одеса: НУ «Одеська юридична академія», 2017. 207 с.
4. Підсумкова конференція з реформи державного управління. URL: <https://www.facebook.com/photo.php?bid=10209014017702313&set=a.1386736323118.48884.1673359536&type=3>.
5. Єфремова О. Законодавче регулювання конкурсу в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. Держава і право. Юрид. і політ. науки. 2009. № 44. С. 302–309.
6. Пархоменко-Куцевіл О. Конкурс в системі державної служби: загрози та шляхи удосконалення. Публічне урядкування. 2016. № 4. С. 196–204.
7. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.
8. Денисенко Л. Відкрита Заява Відкритої громадської платформи розвитку української системи безоплатної правової допомоги, а також спостерігачів від громадськості за конкурсним відбором на посаду Директора Координаційного центру з надання правової допомоги. URL: <https://www.facebook.com/larysa.denylenko/posts/10210832201575649>.
9. Ніколаєнко А. Допис від 19.08.2016. URL: <https://www.facebook.com/anzhela.nikolaienko/posts/10210753682063887>.
10. Ніколаєнко А. Допис від 20.07.2016. URL: <https://www.facebook.com/anzhela.nikolaienko/posts/10210495521530035>.
11. Граніт О. «Реформа державної служби»: про конкурс і плани. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2017/08/20/7152653>.
12. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>.

### Анотація

**Зливко С. В. Аналіз кадрової технології конкурсного відбору на керівні посади пенітенціарної системи: проблеми та шляхи удосконалення.** – Стаття.

У статті проаналізовано загальні питання конкурсного відбору керівних кадрів пенітенціарної системи. Розглянуто проблемні питання організації і проведення конкурсного відбору претендентів на заміщення керівних посад. Запропоновано напрями удосконалення порядку організації і проведення конкурсу та доопрацювання законопроекту «Про пенітенціарну систему» (внесення змін і доповнень) з питань розширення можливостей конкурсного відбору. Визначені шляхи підвищення якості відбору.

**Ключові слова:** управлінські кадри, пенітенціарна система, конкурсний відбір, керівні кадри, керівний персонал.

### Аннотация

**Зливко С. В. Анализ кадровой технологии конкурсного отбора на руководящие должности пенитенциарной системы: проблемы и пути совершенствования. – Статья.**

В статье проанализированы общие вопросы конкурсного отбора руководящих кадров пенитенциарной системы. Рассмотрены проблемные вопросы организации и проведения конкурсного отбора претендентов на замещение руководящих должностей. Предложены направления совершенствования порядка организации и проведения конкурса и доработки законопроекта «О пенитенциарной системе» (внесение изменений и дополнений) по вопросам расширения возможностей конкурсного отбора. Определены пути повышения качества отбора.

**Ключевые слова:** управленческие кадры, пенитенциарная система, конкурсный отбор, руководящие кадры, руководящий персонал.

### Summary

**Zlyvko S. V. The analysis of personnel technology of competitive selection for leading positions of penitentiary system: problems ways of improving. – Article.**

General issues of competitive selection of leading staff of Penitentiary System are analyzed. Problematic issues of organization and of carrying out competitive selection for applicants for holding leading posts are examined. Ways of improving the order of organization and carrying out competitive selection and refinement of a bill “About Penitentiary System” (making changes and additions) concerning widening the opportunities of competitive selection are proposed. The ways of improving the quality of competitive selection are determined.

**Key words:** managerial staff, Penitentiary System, competitive selection, leading staff, leading personnel.